

CONSTRUCCION JURISPRUDENCIAL EN ESPAÑA DEL DERECHO AUTONOMICO

POR FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO

E

l autor trata de establecer el tipo de Estado del país español a partir del análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, concluyendo que se trata de un Estado autonómico basado en los principios de autonomía y unidad, armonizados por los principios de integración constitucional: solidaridad, igualdad y unidad de trabajo. El trabajo será presentado en dos partes, ésta es la primera de ellas.

SUMARIO

- Introducción
- El Estado autonómico: principios de unidad y autonomía
- Principios de integración constitucional:
 - a) Principio de igualdad
 - b) Principio de solidaridad
 - c) Principio de unidad del orden económico
- La iniciativa autonómica y el principio dispositivo
- Los Estatutos de Autonomía: naturaleza, contenido y reforma
- El sistema general de distribución de competencias:
 - a) Necesaria interpretación sistemática del “bloque de constitucionalidad”
 - b) La cláusula de atribución residual de competencias
 - c) Principio de indisponibilidad de las competencias
 - e) Doctrina de los “intereses respectivos” y la distribución de competencias
- La tipología competencial
 - a) Introducción: la estructura normativa de los artículos 148 y 149 de la Constitución
 - b) Competencias exclusivas, compartidas y concurrentes
 - c) La “reserva de la ley” del artículo 53 de la Constitución y las leyes autonómicas
 - d) Concepto de “legislación” a efectos de la distribución competencial
 - e) Del concepto material al concepto formal de las “bases” o “legislación básica”

Francisco
Fernández
Segado, de
nacionalidad
española,
ostenta el título
de Doctor en
Derecho.
Actualmente es
catedrático de
Derecho
Constitucional en
la Universidad de
Santiago de
Compostela.

INTRODUCCION

Tras el paréntesis del régimen franquista, caracterizado no sólo por una política de corte rígidamente centralista, sino, más aún, visceralmente opuesta a los nacionalismos periféricos, la restauración de la monarquía irá unida al reconocimiento de las peculiaridades nacionales, ya anunciado en el Mensaje de la Corona, del 22 de noviembre de 1975.

En su declaración programática de 5 de julio de 1977, el Gabinete Suárez ponía de relieve que la institucionalización de las regiones en régimen de autonomía constituía uno de los objetivos gubernamentales, hallándose el Gobierno dispuesto a dar algún paso transitorio aún antes de que estuviese redactada la Constitución. Y, en efecto, un decreto ley de 29 de septiembre de 1977 restablecía con carácter provisional la Generalidad de Cataluña, nombraba a Josep Tarradellas presidente de la misma. El citado Decreto Ley, como advirtiera *Sánchez Agesta*¹ a la par que un acto simbólico, habría el proceso hacia una nueva estructura territorial del Estado. No en vano en su mismo preámbulo se significaba que tal regulación no entrañaba un privilegio ni impedía “que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España”.

Y así habría de acontecer. Un nuevo Decreto Ley, del 4 de enero de 1978, aprobaba el régimen preautonómico para el País Vasco. Le seguiría otra disposición del mismo rango, de fecha 16 de marzo, por la que se regulaba el régimen preautonómico para Galicia y, sucesivamente, otros tantos decretos leyes darían vida legal a la estructura preautonómica de Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

De esta forma, se iniciaba la que se ha denominado “carrera de las autonomías”, que por lo demás, sintonizaba a la perfección con la tesis de la “generalización autonómica” defendida por el Gabinete Suárez y justificada por el ministro responsable, Clavero Arévalo, en base a dos argumentos fundamentales²: de un lado, “porque si la autonomía es un derecho, es precisamente un derecho que hay que reconocer a todos los pueblos de España”; de otro, porque “el fenómeno de la autonomía generalizada supone una concepción más nacional y solidaria y, al mismo tiempo, el fenómeno de la regionalización es hoy un fenómeno universal de una mayor ocupación del espacio”.

Ahora bien, como se puso de relieve por algún autor³, quizá la precipitada concesión de regímenes preautonómicos vino a crear problemas donde no los había y a reactivar y exacerbar los que

estaban amortiguados. Y en todo caso, y esto nos parece lo más relevante, las preautonomías supusieron un indudable condicionamiento a la actuación del legislador constituyente, porque aunque se sostuviera⁴ que en el Proyecto de nuestra actual Constitución se seguía el modelo del Estado regionalizable de la Segunda República, soslayándose consecuentemente el otro modelo posible, esto es, el modelo de Estado regional característico de la Constitución italiana de 1947, la realidad nos muestra que la casi total generalización preautonómica y el diseño de un mapa regional que ello implicaba, al margen de cualquier decisión constituyente, no sólo anticiparía, como señala *Vandelli*⁵, opciones de fondo de la Constitución, sino que, en buena medida, vendría a condicionar el principio dispositivo sobre el que, formalmente al menos, se asentaba el modelo constitucionalizado en el Título VIII (“De la Organización Territorial del Estado) de nuestra *lex legum*.

Circunscribiéndonos ya al *iter* constituyente, diremos que el primer borrador de Anteproyecto elaborado por la Ponencia Constitucional establecía de hecho un sistema federal. Su filtración a los medios de comunicación social y, a su través, a la opinión pública, desencadenó tal aluvión de críticas que, entre otros efectos, condujo a un giro muy notable en la orientación del texto del Anteproyecto de Constitución, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, el 5 de enero de 1978.

En todo caso, el referido texto respondía a unos planteamientos muchos más nítidos que el que habría de ser texto definitivo de la Constitución. Y así, su Título VIII regulaba en exclusiva los Territorios Autónomos, marginándose de él a los entes locales (contemplados por el Título V); el Senado respondía con autenticidad a su naturaleza de cámara de representación territorial, configurándose como auténtica cámara autonómica; se diseñaba un proceso homogéneo de configuración del Estado autonómico: una sola vía de acceso a la autonomía, una única forma de elaboración del Estatuto, una idéntica estructura organizativa para todos los Territorios Autónomos y un solo sistema de distribución de competencias.

Como en análogo sentido advierte *Pérez Royo*⁶, el punto de partida del constituyente español era, pues, de una claridad notable, máxime tomando en consideración la complejidad del tema. A partir del texto del Anteproyecto, con algunas mejoras de tipo técnico se hubiera podido obtener como resultado un Título VIII razonablemente claro y bien definido.

La disparidad de posturas existentes entre las formaciones políticas⁷ hizo necesaria la vía del consenso. Este fue enormemente difícil de conseguir en el tema de la organización territorial del Estado, hasta el punto de provocar la ruptura del consenso y exigir la búsqueda de fórmulas nuevas para conseguir el acuerdo. Todo ello propició el recorrido de un itinerario que progresivamente condujo de la claridad a la confusión. Y así, bien puede afirmarse con *Pérez Royo*⁸ que, a diferencia del Proyecto inicial, la Constitución se nos presenta como una simple norma para la reorganización del Estado. Su contenido se circunscribe en este punto a la apertura de un proceso histórico, más que a una ordenación jurídica de la estructura del Estado, aunque evidentemente sí contiene los elementos a partir de los cuales habrá de construirse dicha ordenación

Ahora bien, la no concordancia de las fuerzas políticas presentes en el debate constituyente acerca del modelo final del Estado autonómico hacia el que encaminarse, conduciría a que el Título VIII quedara reducido a un conjunto de principios, límites y cauces procedimentales que han de respetarse, pero que en modo alguno delimitan el punto final hacia el que dirigirse⁹. *Cruz Villalón* llega incluso a hablar en que nuestra Constitución ha operado una desconstitucionalización de la estructura del Estado. En efecto, se trata —afirma— de una Constitución que permite, sin modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado, que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal, que, incluso, fenómenos que rebasan los límites del Estado federal para reconocer fórmulas confederales. Puede afirmarse, con absoluto rigor, concluye *Cruz Villalón*, que nuestro país carece de Constitución en un aspecto tan fundamental como es el de la estructura del Estado. Y que esta desconstitucionalización de la estructura del Estado se ha operado en beneficio del Poder Legislativo, en cuyas manos queda sustancialmente encomendada la tarea de configurar la Constitución material de nuestro Estado en lo relativo a la distribución territorial del poder¹⁰.

Es cierto que la postura defendida por *Cruz Villalón* ha sido matizada por algún autor, cual es el caso de *García de Enterría*, para quien la

anterior versión, aun partiendo de datos, evidentemente, ciertos, destaca quizás exageradamente la perspectiva de las indeterminaciones constitucionales¹¹. En todo caso, lo que resulta exacto es que el marco formal de nuestra norma suprema se ha ordenado en exceso sobre un principio dispositivo que si bien tiene su origen en la Constitución de 1931, considerado como modelo con legitimidad histórica en la materia, se debe de modo especial, a la par que a la divergencia de posiciones en el debate constituyente, al juicio político sobre la conveniencia de aplazar decisiones gravemente conflictivas en un momento tan delicado como el de la discusión acerca de la Constitución, por las singulares circunstancias de nuestra transición política.

Cuanto se ha expuesto ha conducido a un proceso inverso al relatado; un proceso de clarificación orientado a concretar con precisión la estructura del Estado. Los llamados “Pactos Autonómicos” entre el Gobierno centrista de UCD y el PSOE, formalizados en 1981, hicieron posible una cierta concreción del sistema, que entre sus varias posibilidades, se iba a encaminar hacia la generalización de una auténtica economía política, no meramente administrativa.

Un segundo elemento ha operado en pro de esa indispensable clarificación; nos referimos a la importantísima labor desarrollada por el Tribunal Constitucional que, bien resolviendo recursos de inconstitucionalidad, bien conflictos de competencia, ha ido desbrozando el complejo entramado del Título VIII.

En todo caso, puede sostenerse que desde una óptica estructural, el Estado autonómico se haya ya definido; sin embargo, si la perspectiva de análisis es la funcional, la conclusión no puede ser idéntica. El complejísimo sistema de distribución de competencias diseñado, por el Título VIII de la Constitución ha hecho de todo punto ineludible una activa intervención del Tribunal Constitucional, que ha asumido el complicado proceso de racionalización del citado Título. Dado que sólo ha podido enfrentarse con tal proceso de sistematización caso por caso, su contribución a la interpretación del Título VIII ha sido, como señala *Pérez Royo*¹², fragmentaria y no sistemática. Ello no obstante, son tan numerosas las ocasiones en que se ha recurrido a su arbitraje en estos casi nueve años de actuación, que su amplísima jurisprudencia se ha convertido en el elemento clave para la exacta comprensión de los mecanismos que dan vida a nuestro Estado autonómico.

A los aspectos que entendemos más trascendentales de la jurisprudencia del Tribunal relativa a la estructura del Estado nos referiremos a reglón seguido.

EL ESTADO AUTONÓMICO: PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMÍA

El artículo 2 de la Constitución de 1978, a la par que reconoce un derecho de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, establece un principio general de organización del Estado. A tenor del mismo:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

A través, pues, del reconocimiento del derecho a la autonomía, España se estructura en un nuevo tipo de Estado: el Estado autonómico.

La imprecisión de la fórmula, su difícil encaje en las formas tradicionales de organización territorial del Estado y la propia desconstitucionalización de la estructura del Estado operada por nuestra norma suprema, dejaban planteada la delicada cuestión de la precisa determinación de la *forma del Estado*.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha abordado este importante punto, al desechar la tesis de que nuestra *lex legum* establezca un Estado federal. Así, en su Sentencia 4/1981¹³ el Tribunal sostiene:

“La Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una *distribución vertical de poderes*, la participación en el ejercicio del poder de *entidades territoriales de distinto rango*, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución”.

Y es que, a juicio del Tribunal, el citado artículo 137 refleja “una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía”.

La Sentencia 29/1981 vuelve a manifestarse en términos similares, si bien aun con mayor rotundidad, al proclamar¹⁵ “el carácter unitario del Estado —como institución compleja”, doctrina que será reiterada con ulterioridad¹⁶.

En definitiva puede afirmarse que en España existe un solo Estado, políticamente descentra-

lizado. No, pues, una federación compuesta por Estados, sino un Estado unitario complejo, en cuanto integrado por una pluralidad de organizaciones territoriales autónomas. Y, como bien sostiene Aragón¹⁷, ello no encierra una contradicción, pues la aparente oposición entre los términos “Estado unitario” y “Estado compuesto” se disuelve si se entiende, y así parece entenderlo nuestro “intérprete supremo de la Constitución” (tal lo considera el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), que lo que se desecha es el Estado simple.

El Estado unitario no es siempre un Estado simple; éste quedaría circunscrito al Estado unitario centralizado. En el caso español, el Estado unitario políticamente descentralizado aparece como compuesto por organizaciones territoriales autónomas. Nos encontramos así ante el Estado autonómico, que cobra su nombre del principio general organizativo de la autonomía en que se asienta¹⁸, que se nos presenta como un Estado complejo, integrado por unidades políticamente descentralizadas, esto es, por las Comunidades Autónomas.

Puede por todo ello afirmarse con el Tribunal Constitucional que “el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías”¹⁹.

Unidad y autonomía constituyen, pues, dos elementos indisolubles; forman la dos caras de una misma moneda²⁰. “El derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones —afirmará en otro momento el Tribunal²¹—, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional”.

Nos referiremos a continuación a cada uno de estos dos elementos.

La autonomía implica, como ya hemos advertido, una distribución vertical del poder estatal, que se atribuye a las diversas instancias con-

España se estructura en un nuevo tipo de Estado: el Estado autonómico.

templadas por el art. 137 CE: “el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas; caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”²².

La reflexión jurisprudencial que antecede admite sin atisbo alguno de duda la diversidad de contenidos del principio de autonomía, según se predique de las Comunidades Autónomas o de los entes locales. Mientras en un caso la autonomía se identifica con el autogobierno, en el otro, se circunscribe a una mera descentralización administrativa.

Ahora bien, ¿cuál es el significado de autonomía política de que gozan las Comunidades Autónomas? El Tribunal Constitucional también de modo inequívoco, se ha pronunciado acerca de tan trascendente cuestión:

“Resulta claro —manifiesta el Tribunal²³— que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución”.

Desde luego, el concepto de autonomía carece de un sentido unitario; no en vano tal concepto es de difícil precisión si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se entiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, estamos ante un concepto polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido de forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza²⁴.

En cualquier caso, la Constitución diferencia dos modalidades de autonomía, tal y como ya indicamos con anterioridad: una, que se identifica con el autogobierno, y que se predica tan sólo de las nacionalidades y regiones; y otra, que parece tener un perfil puramente administrativo, que se propugna respecto de municipios y provincias. Este tratamiento diferenciado presenta a juicio de *Trujillo*²⁵ una divergencia no desdeñable. Se trata de que mientras las autonomías de las nacionalidades y regiones se enmarca dentro de los principios políticos fundamentales definitorios del régimen político que, en cuanto contenidos en el Título Preliminar de la Constitución, se sustraen no sólo a la competencia del legislador ordinario, sino, además, al procedimiento normal de revisión constitucional del art. 167 CE, la autonomía de los entes locales no goza de tal protección en cuanto a la reforma constitucional.

El Tribunal Constitucional ha matizado su jurisprudencia con bastante precisión en lo que a este doble tipo de autonomía se refiere. Y así, concibe a las Comunidades Autónomas, a diferencia de los entes locales, como “entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa”²⁶. Y en su importante Sentencia de 14 de julio de 1981, se reafirma en su doctrina al señalar que *las comunidades Autónomas “gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que lo configuran como autonomía de naturaleza política, cualquiera que sea el ámbito autonómico”*²⁷.

Queda claro, pues, que el poder estatal se divide verticalmente entre una serie de instancias de las que nos interesan de manera especial estas dos: la central o Estado en uno de los sentidos que utiliza la Constitución, y la autonómica o de las Comunidades Autónomas, definidas por el Tribunal Constitucional como “corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política”²⁸.

Como acabamos de señalar, la Constitución emplea el término Estado en un doble sentido. Su delimitación es de gran interés en orden a una más precisa concreción de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional abordó el tema en su trascendental Sentencia de 28 de julio de 1981:

“Es obvio —aduce el *intérprete supremo de la Constitución*— que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibia. En ocasiones (así, artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su Título VIII), el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, en los artículos 3.1, 149, 150), por el Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos”.

El Tribunal, con esta doctrina, desecha el empleo de la expresión “Estado central”, en oposición a otras entidades políticas del territorio español, optando por la de “instituciones generales o centrales”, en unos casos, y por la de “órganos generales” en otros.

Por ello mismo, aun aceptando que en cierto sentido los órganos de las Comunidades Autónomas son órganos parciales o particulares³⁰, tesis

que cobraría intensa vida con la primera jurisprudencia constitucional, que intentó vincular el sistema de distribución de competencias a la teoría del “interés respectivo”, jurisprudencia rápidamente abandonada, como veremos con mayor detenimiento en un momento posterior, es lo cierto que las Comunidades Autónomas, más precisamente, pueden ser consideradas como instancias territoriales de naturaleza estatal, que ejercen poderes estatales, independientemente del ámbito material sobre el que tales poderes se proyecten, fijado por su respectivo Estatuto de Autonomía³¹.

Es importante significar por último que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se acomodan a una relación de supra-subordinación. El Tribunal, reiteradamente, se ha referido a ello.

Ya en una de sus primeras Sentencias, la del 2 de febrero de 1981, tras reconocer —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— la necesidad de que el Estado quede colocado en

*Autonomía
y unidad
son los
principios
básicos del
Estado
autonómico.*

una posición de superioridad, tanto en relación a las Comunidades Autónomas, como a los entes locales, precisaba que esa “posición de superioridad... permite afirmar que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados”³², fruto de los cuales sea la configuración de una relación de subordi-

nación o dependencia cuasi jerárquica de unas entidades respecto de otras.

Más rotundamente si cabe, en su Sentencia de 22 de febrero de 1982, el Tribunal manifestó que “no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas, respecto de la Administración del Estado”³³.

En definitiva, la necesaria posición de superioridad que corresponde al Estado no puede confundirse con la existencia de una relación de supra —subordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, tampoco puede pensarse que el Estado monopolice el interés general. Ya en la

Sentencia 25/1981, el Tribunal admitía que las Comunidades Autónomas no dejan de participar en la vida general del Estado³⁴, y en un voto particular a la misma, formulado por cuatro magistrados, se reconocía que las Comunidades Autónomas, en una serie de supuestos, actúan en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales³⁵.

El principio de unidad se nos presenta como el otro elemento esencial sobre el que se fundamenta la organización territorial del poder del Estado. Su significación estriba en el logro de la integración de la pluralidad de los centros de gobierno a los que da lugar el principio de autonomía en una unidad estatal armónica, de manera que se puedan dominar las fuerzas centrífugas que presionan sobre una tal construcción estatal³⁶. El Tribunal ha recordado a este respecto que “la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimientos estancos”³⁷.

El principio de unidad parece situarse con una cierta prevalencia sobre el de autonomía, que por lo demás, creemos plenamente compatible con la indisociabilidad que debe regir la relación entre ambos³⁸, que en el mundo del Derecho debe significar que la interpretación constitucional esté presidida por la armonización de ambos principios, orientada a su vez, hacia la integración, enriquecedora de ambos³⁹. El intérprete supremo de nuestra Constitución se ha hecho eco de tal conveniencia en su Sentencia 32/1981, en la que orienta su labor hermenéutica a la búsqueda de una interpretación que permita “armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra (arts. 2 y 137)”⁴⁰.

Y uno de los cauces de integración más evidente lo constituye la propia Constitución, verdadera clave de arco de la unidad del Estado y de su ordenamiento. Como el propio Tribunal recuerda en la misma Sentencia anterior⁴¹, “la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad”.

Esta función de integración se cumple a través

de diferentes mecanismos y técnicas, de diversa naturaleza jurídico-constitucional. Nosotros nos referimos de inmediato a tres de los más caracterizados principios de integración constitucional: los de solidaridad, igualdad y unidad de mercado.

PRINCIPIOS DE INTEGRACIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución española contempla un conjunto de principios que han de regir el ordenamiento jurídico interno tanto del Estado como de las propias Comunidades Autónomas. Con ellos se trata de lograr un régimen jurídico-constitucional común en sectores de capital importancia, tales como el ejercicio de los derechos y libertades, la relación entre las diversa instancias estatales entre las que se distribuye verticalmente el poder y el propio marco socio-económico. Nos referimos en concreto a los principios de igualdad, solidaridad y unidad de mercado.

a) Principio de Igualdad

La igualdad es uno de los principios que conforman la arquitectura básica del edificio constitucional, consagrado como valor superior del ordenamiento jurídico por el art. 1.1 CE y elevado más tarde a la categoría de derecho fundamental en el art. 14, derecho que, en cierto modo, sirve de presupuesto esencial a todos los demás derechos fundamentales y libertades públicas.

Aunque vamos a circunscribir nuestro estudio del principio de igualdad a su proyección jurisprudencial sobre las autonomías territoriales⁴², haremos, sin embargo, unas consideraciones previas.

Con carácter general, el Tribunal ha dejado sentado que aunque es cierto que la igualdad jurídica reconocida en el art. 14 CE vincula y tiene como destinatarios no sólo a la Administración y al Poder Judicial, sino también al Legislativo, “ello no quiere decir que el principio de igualdad contenido en dicho artículo implique en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica”⁴³. Igualdad no es equiparable, en consecuencia a uniformidad. En su Sentencia de 10 de noviembre de 1981, el Tribunal concretará más aún su posición:

“El principio de igualdad jurídica consagrado en el art. 14 hace referencia inicialmente a la universalidad de la ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra... Lo que prohíbe el principio de igualdad jurídica es la discriminación, como de-

clara de forma expresa el art. 14 de la Constitución, es decir, que la desigualdad de tratamiento legal sea injustificada por no ser razonable”⁴⁴.

En definitiva, para el Tribunal Constitucional, igualdad no es sinónimo de uniformidad, sino de interdicción de toda discriminación. La igualdad puede verse modulada por la existencia de elementos diferenciadores de relevancia jurídica; no obstante, la posible desigualdad que de ello se derive vulnerará el principio constitucional cuando no se justifique en razones objetivas, justificación que habrá de ser apreciada en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada. En último término, conviene precisar que la igualdad reconocida en el art. 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de situaciones jurídicas concretas⁴⁵.

En su proyección sobre la organización territorial del Estado, el principio de igualdad muestra dos manifestaciones diferenciadas: de un lado, la igualdad jurídica entre todas las Comunidades Autónomas; de otro, la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, que se traduce básicamente en la interdicción de toda discriminación en parte alguna del territorio nacional.

Por lo que se refiere a la igualdad jurídica entre Comunidades, ésta se plasma en su igual posición jurídico-constitucional, o, como dice el Tribunal, “éstas (las Comunidades Autónomas) son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado (art. 69.5); en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional (art. 162.1); o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales (art. 138.2)”⁴⁶. Ahora bien el principio de igualdad alcanza tan sólo a lo expuesto; quiere ello decir, como el propio Tribunal recuerda⁴⁷, que cabe la desigualdad en el procedimiento de acceso a la autonomía, como, asimismo, en la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su estatuto, y precisamente por ello, en su propio ámbito o complejo competencial. Como ya hemos tenido ocasión de exponer, el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran⁴⁸.

En cuanto a la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, cabe comenzar recordando que el art. 139.1 CE prescribe que: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obliga-

ciones en cualquier parte del territorio del Estado". En concordancia con este principio, el art. 149.1.1 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. De la trascendencia de los derechos fundamentales dio cumplida cuenta el Tribunal en su importante Sentencia 25/1981. En ella, vino a reconocer el doble carácter de aquéllos: los derechos fundamentales son derechos subjetivos, pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, circunstancia en la que se apoya para proyectar los derechos fundamentales al conjunto estatal:

"En cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un *status* jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado"⁴⁹.

Los derechos fundamentales operan., pues, como elemento unificador. Ahora bien, en esta premisa no debe desprenderse la exigencia constitucional de que el contenido de las regulaciones que, directa o indirectamente, afecten a la posición de los ciudadanos, hayan de ser necesariamente idénticas en todas las partes del territorio del Estado. El Tribunal, inequívocamente, se pronuncia en esta dirección. En su Sentencia 37/1981, sienta la doctrina de que el principio de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional "no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones"⁵⁰. Justifica el Tribunal tal consideración en que:

"esto no ha sido nunca así entre nosotros en el

ámbito del Derecho privado y... no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional"⁵¹.

La conclusión de todo ello es que para el Tribunal, tan sólo existirá vulneración del principio constitucional de igualdad, en cuanto una norma de una Comunidad afecte a una posición jurídica fundamental de los ciudadanos o establezca alguna discriminación entre los vecinos de los distintos lugares del territorio nacional.

Y en otro momento, a modo de reflexión complementaria de la precedente, el Tribunal ha afirmado⁵² que "cualquier desigualdad habrá de estar justificada y no habrá de ser discriminatoria no podrá afectar a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales".

En conexión con el tema que nos ocupa, se ha planteado una última problemática: la de si una ley autonómica cumple las exigencias del principio de reserva de ley del art. 53.1 de la Constitución, cuestión resuelta por el Tribunal en su Sentencia 37/1981⁵³, y que abordaremos en un momento ulterior.

b) Principio de Solidaridad

El art. 2 de nuestra norma fundamental consagra, como ya tuvimos ocasión de indicar, el principio de solidaridad. En él se viene a subrayar la solidaridad como un hecho con la consiguiente obligación de garantizar su existencia, aun cuando nada se señale acerca del contenido de tal solidaridad. Por contra, al art. 138.1 CE enuncia como un deber del Estado la realización de este principio, significándose con ello la necesidad de garantizar "la realización efectiva del principio de solidaridad". Al unísono, el citado art. 138.1 recoge una primera definición de lo

Se vulnera la igualdad si se afecta una posición jurídica fundamental.

que se ha de entender por solidaridad: “el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español”.

El Tribunal Constitucional ha sido extremadamente parco a la hora de pronunciarse en su jurisprudencia acerca de este principio; de esta forma, se ha limitado a considerar la solidaridad como el corolario del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, para, más adelante, manifestar⁵⁴ que es el gobierno quien está llamado prioritariamente, unto a las Cortes Generales, a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad. Puede justificarse lo anterior sobre la base de que “la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional”⁵⁵; evidentemente, entre esos objetivos, el logro de un equilibrio económico destaca señaladamente.

Como ha advertido la doctrina⁵⁶, la solidaridad se traduce, de un lado, en un límite negativo frente al ejercicio de las competencias de cada instancia estatal, o lo que es igual, en la obligación de actuar desde el respeto a los intereses del conjunto, y de otro, en el fundamento de ciertas obligaciones positivas, que afectan tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, particularmente en el terreno de la actividad económica, como hemos visto reconoce el propio Tribunal, y formula positivamente el art. 158.2 CE, al prever la constitución de un Fondo de Compensación, orientado a la corrección de los equilibrios económicos interterritoriales y a hacer efectivo el principio de solidaridad.

c) Principio de Unidad del Orden Económico

En la Constitución de 1978 existen un conjunto de normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; integran lo que se ha dado en llamar la “constitución económica”. Ese marco, como ha reconocido el Tribunal Constitucional⁵⁷, implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unidad reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de “un orden económico social y justo”, y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, entre los que es de destacar el art. 139.2, a cuyo tenor:

“Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación o establecimiento de las personas

y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”.

Por otra parte, como bien recuerda el Tribunal⁵⁸, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional. Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado se convierte en imperiosa en aquellos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial. Desde esta óptica, la unicidad del orden económico ha de considerarse como “un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores”.

Esta unidad del orden económico, por lo general, ha sido interpretada expansivamente por el Tribunal Constitucional. En su Sentencia 96/1984, al hilo de la interpretación en torno a la regla undécima del art. 149.1 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para el establecimiento de las “bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”, y tras vincular la distribución de competencias en materia de ordenación del crédito a los principios básicos del orden económico, subraya “la especial vinculación de las competencias normativas y ejecución de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de crédito a una política crediticia común que habrá de formular el Estado mediante dichas bases”⁵⁹.

De alguna manera, puede afirmarse que, a juicio del Tribunal, el principio de unidad económica opera como título habilitante para la adopción por el Estado de las decisiones básicas en cuanto se refiere a la política económica. “Corresponde al Estado—dirá en otro momento el Tribunal⁶⁰—la ordenación de la actuación económica general, lo cual ha de interpretarse como ordenación de la actuación económica de todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica”.

Ahora bien, esta actuación del Estado, a través de sus órganos, no puede llegar “a un vaciamiento de las competencias asumidas por la Comunidad”, cuando, como en el caso contemplado por la Sentencia 29/1986, en materia de planificación, le había sido atribuida a la Comunidad Autónoma Gallega una cierta competencia por el Estatuto. De todo ello se deduce la necesidad de articular la competencia estatal y autonómica,

articulación que intenta llevar a cabo el Tribunal en materia de planificación:

“Desde esta perspectiva parece claro que, cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general, podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación”⁶¹.

De este modo, la unidad del orden económico viene a propiciar una interpretación bastante expansiva de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.13 sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

La unicidad del orden económico trae como consecuencia, a su vez, el *principio de unidad de mercado*, esto es, la existencia de un mercado único, que, a juicio del Tribunal, supone por lo menos la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica⁶². Ahora bien, tal unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos.

Lógicamente, el Tribunal opera con criterios similares a los manejados respecto al principio de igualdad⁶³. Estos criterios iban a quedar nítidamente expresados en la Sentencia 37/1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 184/1981, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco sobre Centros de Contratación de Cargas en el Transporte Terrestre de Mercancías, recurso en que uno de los motivos de impugnación consistía en la presunta violación del principio de libre circulación de bienes del art. 139.2 CE.

El Tribunal, en lo que ahora nos atañe, comienza reconociendo en cualquier normativa local que, dentro de su ámbito competencial propio, establezca un ente de esta naturaleza (Municipio, Provincia o Comunidad Autónoma) respecto del transporte o de la carga y descarga de mercancías, o sobre la concurrencia de ofertas y deman-

das de transporte, puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, tras lo cual, precisa que “no toda incidencia es necesariamente un obstáculo”.

“Lo será, sin duda —añade el Tribunal⁶⁴—, cuando intencionalmente persiga la finalidad de obstaculizar la circulación, pero, ... no sólo en ese caso, sino también en aquellos otros en los que las consecuencias objetivas de las medidas adoptadas impliquen el surgimiento de obstáculos que no guardan relación con el fin constitucionalmente lícito que aquellas persiguen”.

Aparte, pues, del elemento puramente subjetivo, esto es, de la intencionalidad de la obstaculación de la libre circulación de bienes, entra en juego un segundo elemento: los resultados que se derivan de las medidas adoptadas; ello supone,

a nuestro modo de ver, que debe surgir un impedimento grave de la libertad de circulación, desproporcionando con la finalidad constitucionalmente lícita que aquellas medidas persiguen; con ello, se pone en juego, una vez más, el principio de proporcionalidad, con olvido de la finalidad perseguida por la medida tomada.

Esta doctrina ha sido reafirmada, con mayor nitidez si cabe, por la Sentencia 88/1986, en la que el Tribunal intenta recopi-

La unicidad del orden económico implica la existencia de un mercado único.

lar las características que deben reunir las intervenciones de los diversos poderes públicos en el ámbito económico, a fin de conseguir la compatibilidad entre la unidad económica de la Nación y la pluralidad jurídica que deriva de la autonomía; son esas características las que siguen: 1. Que la regulación económica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; 2. Que esa regulación, en cuanto a introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte pro-

porcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y; 3. Que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles⁶⁵.

Consecuentemente con esta doctrina, la evaluación de si una determinada normativa vulnera o no los mandatos constitucionales pertinentes a la unidad de mercado, exige la aplicación de los precedentes criterios a las normas de en cuestión, precisando su cobertura competencial, la intensidad de la diversidad que introducen, y su ordenación y proporcionalidad al fin que persiguen.

LA INICIATIVA AUTONÓMICA Y EL PRINCIPIO DISPOSITIVO

Como ya hemos advertido en un momento anterior, la Constitución de 1978, al igual que la de 1931, por lo menos formalmente, no traza un mapa regional, sino que se asienta en el principio dispositivo, esto es, opera a través de una remisión de los Estatutos de autonomía, fijando tan sólo las diferentes vías a cuyo través pueden constituirse las Comunidades, a la par que esboza un marco autonómico general, tanto en orden a la distribución de competencias, como a la organización institucional autonómica.

El Tribunal ha abordado esta cuestión en su Sentencia 16/1984, en la que reconoce y diseña el alcance del principio dispositivo:

“Frente a la autonomía municipal y provincial —afirma el Tribunal⁶⁶—, el acceso a las nacionalidades y regiones a la autonomía aparece regulado en la Constitución de acuerdo con unos principios dispositivos que permiten que el régimen autonómico se adecúe en cada caso a las peculiaridades y características de esas regiones y nacionalidades”.

Responde, pues, el principio dispositivo a la propia diversidad de los territorios que pueden acceder a la autonomía. Este principio, como admite el Tribunal en la misma Sentencia anterior, alcanza a materias como: la denominación a adoptar, que podrá acomodarse a la tradición histórica; el procedimiento de acceso a la autonomía, que presenta diversas modalidades; las competencias a asumir, y las propias instituciones de los entes autonómicos. Como consecuencia de todo ello, el acceso a la autonomía se ha producido por vías diversas, configurándose en formas muy distintas de un caso a otro.

Ello no obstante, la Constitución contiene una serie de preceptos y disposiciones referentes a la ordenación de este proceso de reestructuración territorial del Estado, de los que se excluye el principio dispositivo, al fijar un conjunto de

normas a las que los entes autonómicos deben atenerse. Una vez más, en su Sentencia 16/1984, el Tribunal enumera, sin ánimo exhaustivo, los preceptos que a lo largo y ancho de todo el texto constitucional son de obligado cumplimiento por los entes autonómicos, con lo que ello implica las excepciones al principio dispositivo. Se refiere el Tribunal a los siguientes⁶⁷:

- a) Incompatibilidades entre la pertenencia de diputado y senador a las Cortes Generales y a las Asambleas autonómicas (art. 67.1 CE).
- b) Designación de senadores (art. 69.5 CE).
- c) Exigencia del carácter de Ley Orgánica para las que aprueben los Estatutos de Autonomía (art. 81.1 CE).
- d) Límites a los Decretos Leyes en cuanto a la modificación del régimen autonómico (art. 86.1 CE).
- e) Requerimiento de información y ayuda por parte de las Cámaras de las Cortes Generales (art. 109 CE).
- f) Participación en los proyectos de planificación (art. 131 CE).
- g) Extensión de la competencia del Tribunal Constitucional (art. 161 CE).

Como ya hemos advertido, esta enumeración de límites frente al principio dispositivo no es en modo alguno exhaustiva; no sólo existen otros preceptos de obligado cumplimiento para los entes territoriales en el articulado constitucional, sino que en una cuestión de tanta trascendencia como la iniciativa autonómica, el art. 144 c/ de nuestra norma suprema fija un nuevo límite de indudable importancia frente a aquel principio; nos referimos a la sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el art. 143.2 CE, por las Cortes Generales, mediante ley orgánica, por motivos de interés nacional.

Esta previsión constitucional tendría ocasión de aplicarse en relación a la provincia de Segovia, cuyas Corporaciones locales —pese a quedar incluida la provincia en el régimen preautonómico de Castilla y León— se manifestarían en contra de su incorporación a la futura Comunidad Autónoma de Castilla y León, optando en un primer momento por la constitución de una Comunidad uniprovincial. Las Cortes Generales, a través de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, incorporarían a la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León. Un recurso de inconstitucionalidad suscrito por 54 senadores de Alianza Popular, partido de la oposición, sería resuelto por el Tribunal mediante la Sentencia 100/1984.

En ella, el Tribunal sentará una doctrina defini-

tiva en orden a la delimitación del principio dispositivo por el art. 144 c/ CE.

Parte el Tribunal de la necesaria diferenciación entre el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones, y el derecho a la iniciativa autonómica. Precisa a continuación que la provincia de Segovia es titular de un derecho a tal iniciativa, “pero ello no significa, sin más, que directamente emanado de la Constitución, Segovia, o cualquier otra provincia, tenga un derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el art. 143.1 CE exige al respecto, esto es, si se trata de una provincia ‘con entidad regional histórica’, y si, por otra parte, en su proceso hacia la autonomía se han cumplido las exigencias del art. 143.2 CE”⁶⁸.

Entresaca el Tribunal del razonamiento precedente que “las provincias *uti singuli* no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del art. 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica”⁶⁹. Por otro lado, es evidente que existen límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener de configurarse como Comunidad Autónoma uniprovincial.

A la vista de cuanto se ha expuesto, nuestro supremo intérprete de la Constitución precisa su doctrina en torno a la cláusula del art. 144 c/ CE:

“La facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales del art. 143.2 CE, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional”⁷⁰.

No estamos, por todo ello, ante una mera habilitación a las Cortes para la sustitución en algún supuesto de la iniciativa de las Corporaciones locales, sino, bien al contrario, ante “una norma de cierre del sistema” —tal y como otro contexto consideraba el Tribunal⁷¹ al art. 150.3 CE⁷²—, o lo que es igual, ante “una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico”.

En definitiva, la Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción

tan sólo a la disposición de los titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional. En conexión con el ejercicio del derecho a la iniciativa autonómica, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse acerca del *alcance de la intervención de las Corporaciones locales en el proceso de constitución de la Comunidad Autónoma*, en su Sentencia de 28 de septiembre de 1984.

El supuesto de hecho que motivó la intervención del Tribunal puede resumirse como sigue. Adoptado el acuerdo por la Diputación Provincial de León y por un total de 158 Ayuntamientos de la propia provincia, de ejercitar la iniciativa contemplada en el art. 143.2 CE para constituir con otras provincias la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Diputación revocaba su anterior acuerdo (el 13 de enero de 1983) en un momento ya muy avanzado de la tramitación parlamentaria de la que habría de ser Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y en todo caso, como es obvio, posterior a la convocatoria de la asamblea a que alude el art. 146 CE⁷³. En su nuevo acuerdo, la Diputación de León aprobaba iniciar el

proceso para la constitución del ente autonómico uniprovincial de León. Remitida la notificación de tal acuerdo al Congreso de los Diputados, la Mesa de la Cámara decidía no suspender la tramitación del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Aprobada la Ley Orgánica 4/1983, ésta era recurrida por 54 senadores de Alianza Popular, recurso que se cerraba con la Sentencia 89/1984.

Parte el Tribunal en sus razonamientos de la prescripción del art. 143.2 CE, regla común en la materia y de aplicación al caso⁷⁴. Este precepto

El interés nacional prima sobre la voluntad de formar un ente autónomo.

atribuye bien a las claras a la Diputación Provincial y a los Municipios la facultad de impulsar la constitución de la provincia en Comunidad Autónoma o la de constituir una tal Comunidad con otras provincias que manifiesten asimismo una voluntad concordante. Entiende el Tribunal que una vez adoptados los pertinentes acuerdos en tal sentido se produce “un impulso del proceso de constitución de la comunidad autónoma”, si el que ésta no podría constituirse o no podría abarcar a la provincia en que faltan, salvo que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede el art. 144 c/ CE.

Ahora bien, que tal impulso inicial sea necesario —salvo la hipótesis excepcional indicada— no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo y que, como pretendían los recurrentes, la revocación del acuerdo de la Diputación Provincial hubiera de suponer que la provincia tuviera que considerarse excluida de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Justifica el Tribunal tal interpretación en la separación de dos fases perfectamente diferenciadas en el proceso de constitución de la Comunidad: la primera incluye los actos de iniciativa, o de primera impulsión del proceso, que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en la siguiente fase; la segunda, por contra, tiene un objeto dispar: el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma. Los sujetos activos del proceso y el objeto de la actividad en que éste se despliega son en ambas fases diversos:

“Los Ayuntamientos y la Diputación —razona al respecto el Tribunal Constitucional⁷⁶— impulsan un proceso pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad en que éste se despliega... El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y Municipios, sino que es un nuevo órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto; y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en la Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus efectos”.

Por todo ello, el Tribunal estima que “admitir que tras la convocatoria de la asamblea a que se refiere el art. 146⁷⁶ cualquier provincia puede desvincularse del proceso, sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede poner fin al proceso autonómico obligando a reabrir otro con distinto objeto y objeto también diferente”.

Y la ordenación del proceso obliga más bien a la conclusión contraria, que, por lo demás, a nuestro juicio, supone de alguna manera una cierta delimitación del principio dispositivo, en cuanto afecta al ejercicio del derecho a la iniciativa autonómica, que no puede entenderse como una posibilidad abierta de desvincularse en cualquier momento de un acto de impulso o iniciativa de los contemplados por el art. 143.2 CE, con la finalidad de reapertura de un proceso autonómico divergente.

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: NATURALEZA, CONTENIDO Y REFORMA

Como ya hemos visto, la Constitución de 1978, en virtud del principio dispositivo, remite el proceso de creación de Comunidades Autónomas a las propias colectividades afectadas, que lo verán culminado a través de la aprobación de su Estatuto de Autonomía, considerado por nuestro supremo intérprete de la Constitución como la “norma fundacional de la Comunidad Autónoma”⁷⁷. No en vano el modelo de Estado autonómico diseñado por nuestros constituyentes requería para su culminación de la aprobación y ulterior promulgación de los distintos Estatutos de Autonomía.

En su Sentencia 76/1988, el Tribunal se pronunciaría con nitidez acerca de esta cuestión. La Sentencia ponía fin al recurso de inconstitucionalidad 119/1984, presentado por 54 senadores de Alianza Popular frente a determinados preceptos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre “relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos”.

El Tribunal abordaría en ella el significado de la Disposición adicional 1 CE⁷⁸. Partiría al efecto de la consideración de que⁷⁹:

“La Constitución no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ellas, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones ‘históricas’ anteriores. En este sentido, y desde luego, la actualización de los derechos históricos supone la supresión, o no reconocimiento, de aquellos que contradigan los principios constitucionales. Pues será de la misma Disposición adicional primera CE y no de su legitimidad histórica de donde los derechos históricos obtendrán o conservarán su validez y vigencia”⁸⁰.

Dicho esto, considera el Tribunal que lo que se viene a garantizar por la referida Disposición adicional es la existencia de un régimen foral, es

decir, de un régimen propio de cada territorio histórico de autogobierno territorial, en definitiva de su “foralidad”. “La garantía constitucional supone que el contenido de la foralidad debe preservar tanto en sus rasgos organizativos como en su propio ámbito de poder, la imagen identificable de ese régimen foral tradicional”⁸¹. En este núcleo identificable lo que se asegura; de este modo, el Tribunal recurre a la técnica de la “garantía institucional”⁸². Esta garantía tan sólo será desconocida cuando la institución sea limitada de tal modo que se le prive prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Dentro de estos límites, será el proceso de actualización previsto en la Disposición adicional primera el cauce a través del cual corresponderá precisar el contenido concreto que, en el nuevo marco constitucional y estatutario, se da al régimen foral de cada uno de los territorios históricos, garantizado por la Constitución.

Ello supone, según el Tribunal, que, junto a la actualización que la Constitución por sí misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento más decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. Y es que el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en cuanto tal, “se convierte, tanto en norma fundacional de las instituciones comunes, como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres territorios históricos”⁸³.

Los estatutos autonómicos forman parte del bloque de constitucionalidad.

En definitiva, los Estatutos de Autonomía se nos presentan como la expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, y por ello mismo, como las auténticas normas fundacionales de las Comunidades Autónomas que pueden constituir aquellas a efectos del acceso a su autogobierno.

Una de las cuestiones más debatidas por la doctrina ha sido la naturaleza jurídica de los Estatutos. Formalmente, los Estatutos de Autonomía son leyes estatales con el carácter de orgánicas. Ahora bien, el Tribunal se ha encargado en diferentes momentos de puntualizar la particular naturaleza jurídica de los Estatutos, que desborda con mucho su estricta consideración de leyes estatales de carácter orgánico.

“La aprobación de los Estatutos por una ley orgánica —nos dirá el Tribunal⁸⁴— no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad”.

A todo ello debe añadirse que, desde una óptica política, el Estatuto no es posible sin el acuerdo o consentimiento de la población afectada, y como la doctrina, de modo general, se ha puesto en relieve⁸⁵, en ese sentido no cabe desconocer el matiz “paccionado” que existe en el procedimiento de elaboración del Estatuto, así como en el de su reforma; esta última debe ajustarse a los trámites fijados en cada Estatuto, requiriendo, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica (art. 147.3 CE), todo lo cual, aparte ya de sustraer al legislador estatal la disponibilidad sobre estas leyes, confiere a las mismas una especial rigidez superior a la de las leyes orgánicas⁸⁶.

Si a lo expuesto añadimos que los Estatutos de Autonomía, como veremos más adelante, forman parte del “bloque de constitucionalidad”, y por ello mismo, operan como parámetros de la legitimidad constitucional de las leyes, comprenderemos la particularidad de su naturaleza jurídica⁸⁷.

La particular naturaleza jurídica del Estatuto, que se nos presenta, pues, como una ley subordinada a la Constitución, pero superior a cualesquiera otras leyes del Estado o de las Comunidades, no excluye sino que sirve al tiempo para explicar por qué nace de cada Estatuto un ordenamiento secundario (87 bis). Por si ello no bastara, cabe recordar que en cuanto por su contenido se convierte en la “norma institucional básica” de la Comunidad, ello implica que se nos presente como norma jerárquicamente superior dentro del sistema normativo de cada Comunidad.

La remisión del constituyente a los Estatutos de Autonomía va acompañada de la exigencia de un contenido mínimo (art. 147.2 CE). El Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse en muy diferentes ocasiones acerca de los apartados —a/

b/, c/ y d/— del que consta aquel precepto. Con carácter general, ha precisado que “la reserva estatutaria establecida en el art. 147.2 CE supone no sólo la concreción en los correspondientes Estatutos de los contenidos previstos en el mencionado precepto, sino también el aseguramiento de que los contenidos normativos que afectan a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que... ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos”⁸⁸. Parece claro que la predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros en virtud tan sólo de la contingencia de su momento de aprobación, ampliaría los límites en que han de enmarcarse los contenidos estatutarios, lo que, directa pero inequívocamente, redundaría en la constricción de la autonomía de una de las Comunidades.

El Tribunal ha abordado asimismo de modo puntual la interpretación de los apartados en los que el art. 147.2 CE establece los contenidos estatutarios mínimos.

En su Sentencia 99/1986, el Tribunal se ocupó del apartado b/, que hace referencia a la necesaria delimitación de su territorio por el Estatuto de Autonomía. Tal reserva estatutaria “no sólo entraña la definición del territorio de cada Comunidad, sino también las previsiones relativas a su posible alteración”⁸⁹. En todo caso, cualquiera que sea la delimitación del territorio autónomo (bien por referencia al ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones autonómicos, bien por referencia al territorio mínimo como espacio natural), e independientemente de cuáles sean las consecuencias que dicha forma de delimitación territorial tenga sobre la eventual alteración del mismo respecto de la exigencia o no exigencia de reforma del estatuto, el Tribunal, sobre la base de la doctrina antes expuesta acerca del art. 147.2 CE globalmente considerado, llega a la conclusión de que “el Estatuto de una Comunidad no puede regular de un modo ‘completo y acabado’ la segregación y correspondiente agregación de los enclaves ubicados en su territorio cuando éstos pertenecen al de otra Comunidad Autónoma”⁹⁰.

En la Sentencia 89/1984 se iba a pronunciar acerca del art. 147.2 c/, según el cual, los Estatutos deberán contener la sede de las instituciones autónomas propias (además de su denominación y organización).

Según los recurrentes, el estatuto de Autonomía de Castilla y León violaba tal precepto, porque su art. 3, en lugar de determinar tal sede, prescribía que:

“Constituidas las Cortes de Castilla y León en la Villa de Tordesillas, en su primera sesión ordinaria, la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno, por mayoría de dos tercios”.

Parte el Tribunal que de la determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el art. 147.2 no se puede deducir una reserva estatutaria absoluta, tras lo que precisa:

“El precepto contenido en el art. 147.2 c/ de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón de afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aun no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación... que ve en el art. 147.2 c/ una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa”⁹¹.

Hemos de referirnos por último a la reforma estatutaria y su incidencia en la posición que en el sistema de fuentes ocupan los Estatutos de Autonomía.

Comenzaremos a este respecto recordando la primacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, del que los Estatutos de Autonomía forman parte; no estamos, pues, ante leyes constitucionales⁹², sino antes normas subordinadas a la *lex legum*, interpretación respaldada inequívocamente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982:

“El Estatuto de Autonomía —afirma el Tribunal⁹³—, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución”.

Esta doctrina ha sido reiterada en numerosísimas ocasiones. Así, al amparo de la previsión del art. 147.2 d/, que incluye dentro de los contenidos estatutarios mínimos “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución...”, el Tribunal entiende que “los Estatutos de Autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución”⁹⁴, y en lógica sintonía con ello, considera que “el único parámetro para enjuiciar la validez constitucional de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución”⁹⁵.

Sentado este principio, hemos de recordar, como ya dijimos, que los Estatutos gozan de un rigidez superior a la de las leyes orgánicas.

Ello deriva del cauce constitucionalmente previsto para su reforma por el art. 152.2 CE, a cuyo tenor:

“Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los centros correspondientes”.

Sólo respetando este cauce constitucional, a la par que su concreto desarrollo estatutario en cada caso podrá modificarse un Estatuto, lo que le convierte en inatacable por cualquier otra norma legal estatal o autonómica. Así los ha reconocido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 36/1981, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 185/1981, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2/1981, de 12 de febrero, sobre “reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco”, ley que, según el Tribunal, modificaba sustancialmente el sistema sancionado en el estatuto de Autonomía del País Vasco en la parte relativa a la inmunidad de los miembros del Parlamento de dicha Comunidad Autónoma⁹⁶.

La apreciación de esa reforma estatutaria por el Tribunal, le conduce a la siguiente conclusión:

“En la medida en que en el caso que examinamos la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado una ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía, ha vulnerado tanto la Constitución —arts. 147.3 y 152.1— como el propio Estatuto vasco, siendo, en consecuencia, dicha ley inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior”⁹⁷.

Destacaremos tan sólo la equiparación que el Tribunal efectúa entre la vulneración de la Constitución y la conculcación del Estatuto; esta última queda comprendida en lo anterior; esto es, violar el Estatuto de Autonomía es tanto como infringir la Constitución. Conecta esta interpretación con la llamada doctrina del “bloque de constitucionalidad”, a la que nos referiremos más adelante.

¹ Sánchez Agesta, Luis: El Sistema Político de la Constitución Española de 1978, Ensayo de un Sistema. Editora Nacional. Madrid, 1980. p. 52.

² Clavero Arévalo, Manuel: *Declaración del Gobierno sobre política de autonomía y curso del proceso autonómico*. En: La España de las Autonomías. Madrid, 1980. pp. 104-105.

³ López Rodó, Laureano: Las Autonomías, Encrucijada de España. Editorial Aguilar. Madrid, 1980. p. 24.

⁴ Clavero Arévalo, Manuel: Igualdad, Uniformidad y Variedad en el Tratamiento Constitucional de las Autonomías. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada. Granada, 1979. pp. 10-11.

⁵ Vandeli, Luciano: El Ordenamiento Español en las Comunidades Autónomas. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1982. p. 124. En el mismo sentido, Gómez de las Rocas, Hipólito: *Los regímenes preautonómicos y la Cons-*

titución. En el colectivo: La Constitución Española y las Fuentes del Derecho, vol II. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979. p. 954.

⁶ Pérez Royo, Javier: Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico. En Revista de Estudios Políticos, nº 49, enero-febrero 1986. p. 9.

⁷ Aja, Eliseo y Otros: El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas. Editorial Tecnos. Madrid, 1985. pp. 76-77.

⁸ Pérez Royo, Javier: Op. Cit., p. 9.

⁹ En el análogo sentido, Tornos, Joaquín y Aja, Eliseo y Otros: Informe sobre las Autonomías. Civitas. Madrid, 1988. p. 32.

¹⁰ Cruz Villalón, Pedro: La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa. En: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº 4 (monográfico sobre las Comunidades Autónomas), 1981. pp. 53 y ss., en concreto p. 59.

¹¹ García de Enterría, Eduardo: Estudios sobre Autonomías Territoriales. Civitas. Madrid, 1985. p. 108.

¹² Pérez Royo, Javier: Op. Cit., p. 11.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico (en adelante fund. jur.) 3º.

¹⁴ A tenor del art. 137 CE: “El Estado organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

¹⁵ STC 29/1981, de 24 de julio, fund. jur. 5º, *ad initio*.

¹⁶ Así la STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 1º. Se afirma aquí que nuestro Estado tiene “una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Título VIII CE).

¹⁷ Aragón Reyes, Manuel: Comunidades Autónomas y Tribunal Constitucional. En el colectivo: Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), vol. I. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1984. pp. 459 y ss., en concreto p. 476.

¹⁸ Cfr. al respecto, Fernández Segado, Francisco: La autonomía local: su naturaleza y caracterización jurisprudencial. En: Organización Territorial del Estado (Administración Local), vol. II. IEF. Madrid, 1985. pp. 1267 y ss., en concreto pp. 1271-1275.

¹⁹ STC 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 2º a/.

²⁰ En la propia Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (fund. jur. 13), el Tribunal se pronuncia aún más nítidamente, al reconocer “la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en la que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida”.

²¹ STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 3º.

²² STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 3º.

²³ STC 4/1981, de 2 de febrero, fund. jur. 3º.

²⁴ Muñoz Machado, Santiago: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, t. I. Civitas. Madrid, 1982. p. 167.

²⁵ Trujillo Fernández, Gumersindo: *Comentario sobre el Título VIII: la organización territorial del Estado*. En el colectivo: Constitución Española, Edición Comentada. CEC. Madrid, 1979. p. 276.

²⁶ STC 4/1981, de 2 de febrero, fund. jur. 3º.

²⁷ STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 3º.

²⁸ STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 3º.

²⁹ STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 3º.

³⁰ En tal sentido Aragón Reyes, Manuel: Op. Cit., p. 479.

³¹ Aja, Eliseo y Otros: Op. Cit., p. 80.

³² STC 4/1981, de 2 de febrero, fund. jur. 3º.

³³ STC 6/1982, de 22 de febrero, fund. jur. 7º.

³⁴ STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 3º.

³⁵ Voto particular suscrito por los Magistrados Sres. La Torre, Díez de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagas, apartado 3º.

³⁶ Aja Eliseo y Otros: Op. Cit., pp. 83-84.

³⁷ STC 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 1º.

³⁸ Así lo constata Trujillo, Gumersindo (*La forma territorial del Estado en la Constitución española de 1978*. En el colectivo: Las Autonomías de España. CESEDEN. Madrid, 1982. pp. 75 y ss., en concreto pp. 83-84.), para quien el Tribunal Constitucional ha ratificado tal situación de prevalencia, al considerar el principio de unidad como el principio rector de las

- relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- ³⁹ En análogo sentido, Aragón Reyes, Manuel: Op. Cit., p. 481.
- ⁴⁰ STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 5º.
- ⁴¹ STC 32/1981, de 28 de julio, fund. jur. 5º.
- ⁴² Para un enfoque más amplio, cfr. Fernández Segado, Francisco: Los principios inspiradores de la organización territorial del Estado en la jurisprudencia constitucional. En el colectivo: Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), vol. II. IEF. Madrid, 1984. pp. 1053 y ss., en concreto pp. 1095-1103.
- ⁴³ STC 22/1981, de 2 de julio, fund. jur. 3º.
- ⁴⁴ STC 34/1981, de 10 de noviembre, fund. jur. 3º.
- ⁴⁵ STC 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 2º.
- ⁴⁶ STC 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 2º.
- ⁴⁷ *Ibidem*.
- ⁴⁸ “El principio constitucional de igualdad —manifestará en otro momento el Tribunal (STC 37/1987, de 26 de marzo, fund. jur. 10º)— no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del estatuto”.
- ⁴⁹ STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 5º.
- ⁵⁰ STC 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 2º.
- ⁵¹ *Ibidem*.
- ⁵² STC 42/1981, de 22 de diciembre, fund. jur. 5º.
- ⁵³ STC 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 2º.
- ⁵⁴ STC 25/1981, de 14 de julio, fund. jur. 3º.
- ⁵⁵ STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 1º.
- ⁵⁶ Aja, Eliseo y Otros: Op. Cit., pp. 85-86.
- ⁵⁷ STC 1/1982, de 28 de enero, fund. jur. 1º.
- ⁵⁸ *Ibidem*.
- ⁵⁹ STC 96/1984, de 19 de octubre, fund. jur. 3º.
- ⁶⁰ STC 29/1986, de 20 de febrero, fund. jur. 4º.
- ⁶¹ *Ibidem*.
- ⁶² STC 88/1986, de 1 de julio, fund. jur. 6º.
- ⁶³ En análogo sentido se manifiesta Muñoz Machado, Santiago: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, t. I. Civitas. Madrid, 1982. pp. 189-192.
- ⁶⁴ STC 37/1981, de 16 de noviembre, fund. jur. 2º.
- ⁶⁵ STC 88/1986, de 1 de julio, fund. jur. 6º.
- ⁶⁶ STC 16/1984, de 6 de febrero, fund. jur. 2º.
- ⁶⁷ STC 16/1984, de 6 de febrero, fund. jur. 2º, *in fine*.
- ⁶⁸ STC 100/1984, de 8 de noviembre, fund. jur. 2º.
- ⁶⁹ STC 100/1984, de 8 de noviembre, fund. jur. 3º.
- ⁷⁰ *Ibidem*.
- ⁷¹ STC 76/1983, de 5 de agosto, fund. jur. 2º a/.
- ⁷² El art. 150.3 CE contempla la posibilidad de que el Estado pueda dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.
- ⁷³ A tenor del art. 146 CE: “El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley” (ley orgánica según el art. 81.1 CE).
- ⁷⁴ De conformidad con el inciso inicial del art. 143.2 CE: “La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla”.
- ⁷⁵ STC 89/1984, de 28 de setiembre, fund. jur. 5º.
- ⁷⁶ Véase su texto en la nota nº 73.
- ⁷⁷ STC 76/1988, de 26 de abril, fund. jur. 5º.
- ⁷⁸ A tenor de la Disposición adicional primera: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.
- ⁷⁹ STC 76/1988, de 26 de abril, fund. jur. 3º.
- ⁸⁰ ya en la Sentencia 123/1984, de 18 de diciembre (fund. jur. 3º), el Tribunal manifestaba que: “La idea de derechos históricos de las comunidades y territorios forales, a que alude la Disposición adicional primera de la Constitución, no puede considerarse como un título autónomo, del que puedan deducirse específicas competencias, pues la propia disposición adicional manifiesta con toda claridad que la actualización general de dicho régimen foral se ha de llevar a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía...”.
- ⁸¹ STC 76/1988, de 26 de abril, fund. jur. 4º.
- ⁸² En su Sentencia 32/1981, de 28 de julio (fund. jur. 3º), el Tribunal se manifestaría como sigue: “La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.
- ⁸³ STC 76/1988, de 26 de abril, fund. jur. 5º.
- ⁸⁴ STC 99/1986, de 11 de julio, fund. jur. 6º.
- ⁸⁵ Véase por todos, Alonso de Antonio, José Antonio: El Estado Autonómico y el Principio de Solidaridad como Colaboración legislativa, vol. I. Congreso de los Diputados. Madrid, 1986. pp. 471-472.
- ⁸⁶ La exigencia de concurrencia de dos instancias permite afirmar, según Eliseo Aja (Op. Cit., p. 103), que la reforma “ordinaria” de los Estatutos de Autonomía (que se contraponen a la “extraordinaria”, circunscrita al supuesto de que la reforma provenga de una revisión constitucional) tiene carácter “paccionado”.
- ⁸⁷ Análoga es la tesis de García de Enterría, Eduardo: Estudios sobre Autonomías Territoriales. Civitas. Madrid, 1985. pp. 294 y ss., en especial pp. 298-300.
- ^{87 bis} En el mismo sentido, Muñoz Machado, Santiago: Op. Cit., t. I, p. 287.
- ⁸⁸ STC 99/1986, de 11 de julio, fund. jur. 6º.
- ⁸⁹ STC 99/1986, de 11 de julio, fund. jur. 4º.
- ⁹⁰ STC 99/1986, de 11 de julio, fund. jur. 6º.
- ⁹¹ STC 89/1984, de 28 de setiembre, fund. jur. 7º.
- ⁹² En análogo sentido Aja, Eliseo: Op. Cit., p. 103.
- ⁹³ STC 18/1982, de 4 de mayo, fund. jur. 1º.
- ⁹⁴ STC 69/1982, de 23 de noviembre, fund. jur. 1º.
- ⁹⁵ STC 99/1986, de 11 de julio, fund. jur. 4º.
- ⁹⁶ Mientras el estatuto garantiza exclusivamente en relación con el status de tales parlamentarios que “no podrán ser detenidos ni retenidos, sino en caso de flagrante delito”, lo que supone el reconocimiento de una inmunidad parcial o limitada en relación con los actos delictivos cometidos por aquéllos, la Ley 2/1981 amplía esa prerrogativa, de manera que la convierte en una inmunidad plena o completa, ya que según su art. 2.1, los miembros del Parlamento Vasco “no podrán ser inculcados ni procesados, sin la previa autorización del Parlamento Vasco”. Entiende el Tribunal que “tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía”.
- ⁹⁷ STC 36/1981, de 12 de noviembre, fund. jur. 4º, *in fine*.